

Wer wird "aktiviert" - und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II

Lange, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lange, J. (2008). Wer wird "aktiviert" - und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. *ZeS Report*, 13(2), 9-11. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350831>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)?

Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II

Im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojekts „Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung von Unterhaltspflichten“¹ fand in der Evangelischen Akademie Loccum im September ein sozialwissenschaftlicher ExpertInnen Workshop statt, in dem erste empirische Ergebnisse aus dem eigenem Forschungsprojekt, der gesetzlichen Wirkungsforschung zum Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II „Grundsicherung für Arbeitssuchende“) und anderen Projekten zu diesem Gegenstand vorgestellt und mit ExpertInnen aus Forschung und Praxis diskutiert wurden.²

Bei der Durchführung des Workshops bot sich die Kooperation mit der Evangelischen Akademie Loccum nicht nur an, weil das bigas bereits mehrere Veranstaltungen mit der Akademie zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien durchgeführt hat, sondern auch, weil das ZeS und die Evangelische Akademie Loccum ein gemeinsames Projekt zum SGB II durchführen (siehe Kasten S. 10f).

Der Workshop knüpfte an die erste Fachtagung an, die vom rechtswissenschaftlichen Teilprojekt im Mai 2008 durchgeführt wurde und der Frage nachging, ob mit dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft und den sich daraus ergebenden individuellen Rechten und Pflichten ein geschlechtergerechter Zugang zur Arbeitsförderung möglich ist.³

Das SGB II mit seiner Aktivierungsstrategie des „Förderns und Forderns“ folgt in seinem programmatischen Anspruch der vielfach in modernen Wohlfahrtsstaaten gesetzten Norm der universellen Erwerbsbürgerschaft für Frauen und Männer gemäß dem adult worker model. Damit folgt es der europäischen Beschäftigungsstrategie, die auf eine Steigerung der

Erwerbsbeteiligung von Frauen und insbesondere von Müttern zielt.

Das in § 1 genannte primäre Ziel des SGB II ist die Vermeidung oder Verringerung von Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbsarbeit. Dabei ist laut Gesetz die Gleichstellung von Frauen und Männern als „durchgängiges Prinzip“ zu verfolgen. Nach diesem Gleichstellungsgebot sind alle Leistungen darauf auszurichten, dass geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegen gewirkt und familienspezifische Lebensverhältnisse berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 1 SGB II).

In seiner konkreten Ausgestaltung folgt das SGB II jedoch nicht widerspruchsfrei der Norm der universellen Erwerbsbürgerschaft. Einerseits werden erwerbsfähige PartnerInnen von Hilfebedürftigen in die Erwerbspflicht einbezogen, unabhängig von ihrer bisherigen Nähe zum Arbeitsmarkt und dem gelebten Rollenmodell. Sie müssen ihre Arbeitskraft in vollem Umfang nutzen, um den Hilfebedarf zu reduzieren. Hierin zeigt sich die Orientierung am adult worker model. Andererseits sind Personen mit Sorgeverantwortung für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige, Aufgaben die ganz überwiegend von Frauen wahrgenommen werden, von der strikten Erwerbspflicht ausgenommen (§ 10 Abs. 1 SGB II). Dabei werden Hilfebedürftige, die Kinder unter drei Jahren versorgen, standardmäßig von der Erwerbspflicht ausgenommen, bei älteren Kindern gilt Arbeit der Sorgeverantwortlichen nur als zumutbar, wenn die Kinderbetreuung sichergestellt ist. In Verbindung mit dem verstärkten Rückgriff auf Partnereinkommen und -vermögen wird so das (modernisierte) Familienernährermodell befördert.

Angesichts dieser inkonsistenten Leitbilder (Individualisierung vs. Familialisierung) im SGB II in Verbindung mit einem institutionellen Kontext, der noch weitgehend vom Ernährermodell geprägt ist (z. B. Ehegattensplitting, ungenügende Infrastruktur für Kinderbetreuung), ist die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Zielvorgaben des SGB II äußerst fraglich. Verschärft wird dieser zumindest mittelbare Zielkonflikt durch das Fehlen konkreter Regelungen, wie die gleichstellungspolitischen Ziele umgesetzt werden sollen. Es gibt auch keine für diese Zielsetzung institutionalisierte

Zuständigkeit bei den Grundsicherungsstellen, wie sie im SGB III mit der Beauftragung für Chancengleichheit (BCA) geschaffen wurde. Die einzige konkrete Festlegung besteht darin, dass hilfebedürftige Frauen, analog zum SGB III, entsprechend ihres Anteils an Arbeitslosen und ihrer Arbeitslosenquote mit Eingliederungsleistungen gefördert werden sollen (Zielförderanteil gem. § 8 SGB III).

Eine der beiden zentralen Fragestellungen des Workshops war, wie sich diese inkonsistenten Leitbilder und Prinzipien des SGB II in Verbindung mit der unzureichenden Institutionalisierung der gleichstellungspolitischen Ziele in der Praxis auswirken. Dabei wurde sowohl nach geschlechtsspezifischen Wirkungen beim Zugang zu Geld- und Eingliederungsleistungen gefragt, als auch nach den Erkenntnissen und Erfahrungen bezüglich der Institutionalisierung und Umsetzung der Gleichstellungsziele.

Entsprechend der Ausrichtung des Forschungsprojekts im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wurde die Fragestellung auf drei Gruppen von Frauen fokussiert, die in besonderer, geschlechtsspezifischer Weise von den Neuregelungen des SGB II und speziell des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft betroffen sind. Zwei der Schlüsselgruppen sind Frauen in Partnerschaften, die entweder als Partnerin eines Arbeitslosen nun umfassend dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen und deshalb gleichermaßen ‚aktiviert‘ werden sollen wie (ihre) Männer, sowie Frauen, die selbst arbeitslos (geworden) sind und auf Grund der Anrechnung des Partnereinkommens ihre Leistungsansprüche verlieren (Nichtleistungsbezieherinnen). Die dritte Schlüsselgruppe sind allein erziehende Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern, die als ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen nun zumindest formal-rechtlich Zugang zu Eingliederungsleistungen des SGB III erhalten haben und insofern ‚Gewinnerinnen‘ der Arbeitsmarktreformen sein könnten.

Da erste Evaluationsergebnisse darauf hindeuten, dass Frauen und Männer, Mütter und Väter, keineswegs gleichermaßen ‚aktiviert‘ und die gleichstellungspolitischen Ziele bisher nur sehr unzureichend realisiert

1 Das Forschungsprojekt wurde über den Deutschen Juristinnenbund (djB) von Prof. Dr. Ursula Rust (Fachbereich Rechtswissenschaft, bigas - Bremer Institut für internationales, Gender-, Arbeits- und Sozialrecht) gemeinsam mit Dr. Sigrid Betzelt (ZeS) beim BMFSFJ beantragt und läuft noch bis Februar 2009. Es analysiert Rechtsgrundlagen und Praxis der Leistungsgewährung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) mit Blick auf die Chancengleichheit der Geschlechter unter besonderer Berücksichtigung des Rechtskonstrukts der Bedarfsgemeinschaft (vgl. ZeS report 13 (2): 20).

2 Das Programm des Workshops ist über die ZeS-Homepage zugänglich: www.zes.uni-bremen.de => rechte Spalte „Archiv der ZeS-Website“ => „Tagungen“.

3 Das Programm des Workshops und ein Tagungsbericht sind demnächst über die bigas Website zugänglich (www.bigas.uni-bremen.de/ => aktuelle Projekte).

werden (vgl. Betzelt 2008), bezog sich die zweite zentrale Fragestellung auf mögliche, insbesondere rechtliche „Stellschrauben“ für eine geschlechtergerechtere Ausgestaltung der Arbeitsförderung.

Mit der Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft im SGB II werden über die Anrechnung von Partnereinkommen und -vermögen sozialrechtliche Einstandspflichten begründet, die z. B. bezüglich der Kinder einer (neuen) Partnerin weit über das geltende Unterhaltsrecht hinaus gehen. Insbesondere die ‚Stiefkinderregelung‘ könnte in der Praxis dazu führen, dass bestehende Partnerschaften und Haushaltsgemeinschaften aufgelöst oder neue nicht eingegangen werden, um die sofort wirksamen finanziellen Einstandspflichten für diese Kinder (§ 7 Abs. 3 Pt. 2 SGB II) zu vermeiden. Eine ‚Stellschraube‘ für eine geschlechtergerechte Ausgestaltung des SGB II bestünde darin, die sozialrechtlichen Einstandspflichten auf die bestehenden unterhaltsrechtlichen Pflichten zu begrenzen und die finanzielle Verantwortung nicht auf im Haushalt lebende ‚Stiefkinder‘ auszu dehnen.

Eine zweite ‚Stellschraube‘ wäre die Streichung des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II, mit dem Hilfebedürftigkeit ‚fingiert‘ wird, indem ein an sich nicht Hilfebedürftiger einen Leistungsanspruch (gegen entsprechende Pflichten) erhält, da er in einer Bedarfsgemeinschaft mit einer tatsächlich Hilfebedürftigen lebt, deren Leistungsanspruch entsprechend gemindert wird. Gesetzlich unterstellt wird, dass die gesamten finanziellen Mittel der Bedarfsgemeinschaft gleichermaßen unter ihren Mitgliedern aufgeteilt werden; ein zivilrechtlicher Anspruch einzelner Mitglieder hierauf besteht jedoch nicht.

Eine dritte ‚Stellschraube‘ ist die im Völkerrecht und im Europarecht mittlerweile fest verankerte Anforderung, Gleichstellungspolitik auch institutionell zu verankern. Für das SGB II ist im Unterschied zum SGB III nicht vorgesehen, den Prozess der Frauenförderung bzw. des Gender Mainstreaming institutionell zu begleiten (s. o.). Dies ist insofern problematisch, da vor dem Hintergrund der vom Gesetzgeber gewollten betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Leistungsprozesse ‚creaming‘-Effekte zugunsten arbeitsmarktnaher Kunden zu beobachten sind, die mit geschlechtsspezifischen Unterschieden einhergehen. Das Gleichstellungsziel des Gesetzes hat wenig Chancen, erreicht zu werden,

wenn hier keine Gegensteuerung stattfindet. Die institutionalisierte Berufung einer Beauftragten für Chancengleichheit wäre deshalb eine sinnvolle weitere ‚Stellschraube‘ für eine geschlechtergerechtere Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Über diese konkreten gleichstellungspolitischen Fragen hinaus wurde der Bedarf statistischer Daten für eine gendersensible Datenerfassung und -aufbereitung zwischen Forschung und Statistik diskutiert. Grundlegende Forschungs- und Datenbedarfe beziehen sich einerseits auf spezifische Problemsituationen und Hilfebedarfe, die eine konsequente geschlechterdifferenzierte Erfassung personenbezogener Daten, auch für Teil- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie MigrantInnen, erforderlich machen. Daneben ist eine Verknüpfung dieser Daten mit dem Haushaltskontext bzw. dem Bedarfsgemeinschaftstyp notwendig, um unterschiedliche Lebenssituationen, wie das Bestehen einer Partnerschaft oder das Vorhandensein von Kindern, und deren Auswirkungen untersuchen zu können. Die Frage, inwieweit Datenlücken in der amtlichen Statistik der Gesetzeslage geschuldet sein könnten, konnte an Hand der gesetzlichen Regelungen beantwortet werden. § 51b SGB II schreibt eine umfassende Datenerfassung vor, die in Verbindung mit dem Gleichstellungsgebot in § 1 Abs. 1 SGB II eine durchgehend geschlechterdifferenzierte Erhebung gebietet, um die Erreichung der dort festgelegten Gleichstellungsziele überprüfen zu können. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kommen dieser Aufgabe zwar umfassend nach, die Daten sind bisher jedoch der Forschung außerhalb der gesetzlichen Wirkungsforschung nicht ohne Weiteres zugänglich.

Die Publikation der Vorträge in der Reihe „Loccumer Protokolle“ ist in Vorbereitung, das Programm des Workshops ist über die ZeS-Website zugänglich.

Bund und Kommunen in der Umsetzung von ‘Hartz IV’: Die institutionelle Fortentwicklung des SGB II als politischer Lernprozess

Seit 1. Oktober 2007 führen das Zentrum für Sozialpolitik und die Evangelische Akademie Loccum in Kooperation das Dialogprojekt „Bund und Kommunen in der Umsetzung von ‘Hartz IV’: Die institutionelle Fortentwicklung des SGB II als politischer Lernprozess“ durch. Das Projekt wird von der VolkswagenStiftung im Rahmen der Förderinitiative „Zukunftsfragen der Gesellschaft – Analyse, Beratung und Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis“ gefördert. Das Dialogprojekt soll den laufenden Umsetzungsprozess des SGB II und den für die Jahre 2008 bis 2009 zu erwartenden politischen Diskussionsprozess über dessen zukünftige institutionelle Ausgestaltung durch eine Reihe von Workshops und Tagungen begleiten. Darin sollen die bisherigen Erfahrungen aus der Umsetzung des SGB II – sowohl die Erfahrungen der Akteure aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbänden und Hilfebedürftigen als auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung – auf Lehren für die zukünftige Ausrichtung des SGB II befragt werden.

Zum Projektgegenstand: Die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Arbeitslose im SGB II durch das landläufig als „Hartz IV“ bezeichnete „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ stellte eine tiefgreifende Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland dar. Dies gilt für die grundlegende Ausrichtung des „Forderns und Förderns“, das Leistungsrecht und für die organisatorische Ausgestaltung der Durchführung des Gesetzes: Waren bis zum 31. Dezember 2004 die Kommunen für die (arbeitslosen) Sozialhilfeempfänger zuständig und die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Arbeitslosenhilfeempfänger, so wurde durch das SGB II eine neue Struktur der Trägerschaft errichtet, die – nicht zuletzt aufgrund der langwierigen und kontroversen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 – verschiedene Modelle vorsieht und zu teils erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten geführt hat.

Grundsätzlich sind die BA und die Kommunen Träger jeweils spezifizierter Leistungen (§ 6), als „Norm-Modell“ sieht das SGB II dabei aber die Zusammenarbeit der zuständigen Träger in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) vor (§ 44b). Da aber bereits bei der Schaffung dieses Modells klar war, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen der Bund die Kommunen zu einer Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit nicht verpflichten konnte, wird in einigen Kommunen, in denen keine Einigung zwischen Kommune und Agentur zur Errichtung einer ARGE erreicht wurde, das SGB II in getrennter Trägerschaft umgesetzt. Die bislang bedeutsamere Ausnahme war die im Vermittlungsverfahren vereinbarte Option für bundesweit insg. 69 Kommunen, das SGB II in alleiniger Trägerschaft umzusetzen.

Die Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen in den ARGEN gestaltete sich in etlichen Fällen zumindest in der Anfangsphase schwierig: Schon die rechtliche Struktur der Arbeitsgemeinschaften, gegen die auch prompt elf Kommunen vor dem BVerfG klagten, erwies sich als problematisch und hat durch die Ländergesetzgebungen unterschiedliche Konkretisierungen erfahren: So erwiesen sich z.B. Personalfragen als eine Hürde, da in den ARGEN Personal von Kommunen und BA zusammenarbeitet – bei unterschiedlichen Arbeitsverträgen, Dienstaufsichten und Bezahlungen. Verschiedene Organisationskulturen erschwerten die Kooperation zusätzlich. Zentral ist aber die Auseinandersetzung über die Steuerungskompetenz zwischen BA, die letztlich auch für die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel verantwortlich ist, und den auf ihr verfassungsrechtlich garantiertes Selbstbestimmungsrecht verweisenden Kommunen.

Die Optionskommunen hatten zwar mit diesen Problemen nicht zu kämpfen, doch mussten sie die durch die höheren Fallzahlen und erweiterten Aufgaben gestellten Herausforderungen ohne die Unterstützung der BA bewältigen. Das gelingt aber in nicht allen Kommunen so gut, wie in jenen, die sich schon vor dem 1. Januar 2005 freiwillig in besonderer Weise um die Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger bemüht hatten.

Mit einem Urteil vom 20. Dezember 2007 hat nun das BVerfG entschieden, dass die ARGEN als Mischverwaltung „dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung [durch] ... den zuständigen Verwaltungsträger“ widersprechen. In dem Urteil wird insbesondere darauf verwiesen, dass der § 44b trotz der vom Gesetzgeber aus den bekannten verfassungsrechtlichen Bedenken „weichen“ Formulierung, die Träger grundsätzlich zur Bildung von ARGEN verpflichtet, was nicht zulässig ist.

Allerdings gibt das BVerfG dem Gesetzgeber eine relativ lange Frist für die Neuregelung. Der § 44b darf bis zum 31.12.2010 weiter angewendet werden. Dies ist auch der Zeitpunkt, an dem die Experimentierklausel des § 6a für die Optionskommunen ausläuft und bis zu dem der Gesetzgeber ohnehin eine Entscheidung über das weitere Vorgehen hätte treffen müssen – und sei es nur über die im Koalitionsvertrag vorgesehene Verlängerung der Option.

Das Jahr 2008 ist geprägt von einer intensiven politischen Debatte über diese Neuregelung. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Debatte sich bei Erscheinen des ZeS-Report schon grundlegend anders darstellt als bei Redaktionsschluss.

Joachim Lange
Telefon: 0421/218-4398
j.lange@zes.uni-bremen.de

Literatur

- Betzelt, Sigrid; Rust, Ursula, 2008: „Neues interdisziplinäres Forschungsprojekt – Recht und Rechtswirklichkeit von Chancengleichheit in der Arbeitsförderung nach SGB II“, ZeS report 13 (1): 20.
- Betzelt, Sigrid, 2008: „Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit – Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV“, Zeitschrift für Sozialreform 54 (3): 305-327.

Sigrid Betzelt
Telefon: 0421/218-4357
sbetzelt@zes.uni-bremen.de

Ursula Rust
Telefon: 0421/218-3547
urust@uni-bremen.de

Manuela Schwarzkopf
m.schwarzkopf@web.de